

PROJECTO DE LEI Nº 326/X

REFORMA DA SEGURANÇA SOCIAL (ALTERA A LEI Nº 32/2002, DE 20 DE DEZEMBRO)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O actual modelo de financiamento do sistema de segurança social em Portugal, e em particular do subsistema previdencial, assenta num sistema de repartição com benefícios definidos. Aqueles que hoje estão no mercado de trabalho fazem descontos para a segurança social com vista a assegurar o pagamento das pensões de reforma dos que hoje são pensionistas. Fazem-no na esperança e na expectativa de que, quando eles forem pensionistas, os contribuintes de então descontem o suficiente para pagar as suas pensões de reforma segundo regras pré-determinadas.

A evolução recente da economia portuguesa e, sobretudo, a inversão contínua da pirâmide demográfica – cada vez mais pensionistas para cada vez menos contribuintes – permite concluir que qualquer reforma assente exclusivamente num sistema de repartição está necessariamente condenada ao fracasso no médio e longo prazo.

Com efeito, a taxa de natalidade tem vindo a diminuir acentuadamente, conforme resulta claro do facto de a população até aos 14 anos ter decrescido 17,34% entre 1990 e 2004. Simultaneamente e felizmente, a esperança de vida tem aumentado. A população acima dos 64 anos aumentou 31,98 % entre 1990 e 2004, estimando-se que o rácio de dependência inactivos/activos passará de 43% em 2005 para 87% para 2050.

Independentemente da necessidade de recorrer no imediato a soluções como as que resultam da introdução de factores de sustentabilidade ou da alteração da fórmula de cálculo das pensões, a proposta do Governo insiste no erro de se manter presa ao modelo rígido de repartição. É uma solução de curto prazo, que não resolve o problema. Limita-se a adiá-lo, apenas garantindo a sustentabilidade do sistema de segurança social, mesmo nas previsões mais optimistas do Governo, até 2036. Dito de outra forma, dentro de alguns anos os Portugueses serão de novo confrontados com a ameaça de ver as suas pensões ainda mais reduzidas e os impostos ou as contribuições novamente aumentados, sob pena de o sistema de segurança social entrar em colapso. Esta instabilidade nas regras, que retira qualquer sentido ao conceito de benefícios definidos, desacredita o Estado de Direito numa dimensão social fundamental e universal.

Os compromissos hoje assumidos com o pagamento futuro das pensões de reforma, já com a redução de 72% para 55%, até 2050, da taxa de substituição do último salário, tal como proposto pelo Governo, conduzirão a que o défice actuarial do sistema de pensões atinja, em 2055, o valor de 177 mil milhões de Euros, ou seja o equivalente a 119,5 % do PIB.

Para financiar na íntegra os compromissos já assumidos, será necessário afectar ao pagamento das pensões de velhice 30% dos actuais 34,75 % de descontos sobre os salários, percentagem que excede em muito os actuais 16,01% previstos no Decreto-Lei n.º 200/99, de 8 de Junho. O mesmo é dizer que, na ausência de medidas de fundo que invertam o rumo dos acontecimentos, será necessário recorrer a novas fontes de financiamento para assegurar as demais prestações da Segurança Social. Ou seja, recorrer a um aumento de impostos ou das quotizações e contribuições para o sistema de segurança social.

Por outro lado, ainda de acordo com os cenários do Governo, a partir de 2036 o montante das contribuições será claramente insuficiente para assegurar o pagamento das pensões, obrigando a um recurso intensivo ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança

Social, Fundo esse que, de acordo com as contas do Governo, passará de 12,1 % para 7,00 % do PIB em 2050.

Na linha do que outros países, na Europa e no Mundo, vêm fazendo, a proposta que o PSD apresenta para assegurar a sustentabilidade do nosso sistema de segurança social, e em particular garantir o pagamento futuro das pensões de reforma, assenta num **modelo misto de repartição e capitalização**. Um modelo a pensar no futuro e nas gerações mais jovens, que diminui o impacto do problema demográfico, que diversifica as fontes de financiamento das pensões de reforma, que não se esgota no curto prazo e permite assegurar a sustentabilidade no médio e no longo prazo, que diminui os riscos de evasão contributiva e que, simultaneamente, exige mais responsabilidade, confere mais liberdade, e assegura a dimensão solidária do actual modelo.

Um modelo justo e solidário, porque é fundamental criar hoje as condições para que as gerações de amanhã encontrem uma segurança social que responda às suas necessidades e assegure as suas pensões de reforma.

Um modelo que confere mais liberdade, porque assegura que os cidadãos possam escolher onde aplicar uma parte das suas poupanças forçadas com vista à sua pensão de reforma.

Um modelo que exige mais responsabilidade, porque estabelece um vínculo directo e transparente entre a contribuição e a formação da sua pensão de reforma, permitindo maior capacidade de planeamento da longevidade da sua vida activa.

Os trabalhadores abrangidos pelo novo modelo misto **manterão o mesmo nível de descontos obrigatórios para a segurança social**, mas verão uma parte desses descontos

ser canalizada para uma conta individual e transferível de capitalização. Esses trabalhadores terão, assim, no futuro uma pensão com duas componentes.

Uma componente decorrente do subsistema previdencial, fixa e garantida, paga em 14 prestações anuais, à qual poderão aceder os trabalhadores que atinjam a idade legal de reforma e que tenham pelo menos 15 anos de carreira contributiva com um mínimo de 120 dias de pagamento registados por ano e cuja fórmula de cálculo será o resultado do somatório de uma taxa de formação interna de pensão, de acordo com os rendimentos e o respectivo escalão (a taxa de formação interna será diferenciada e regressiva em função do escalão de rendimentos).

A outra componente resultante do somatório das contribuições ao longo de toda a carreira para a conta individual do trabalhador, à qual é afectada mensalmente uma parcela correspondente a 6 % do respectivo salário, adicionada da respectiva valorização, líquida de custos de gestão.

As contas individuais de capitalização serão geridas por fundos, dos quais obrigatoriamente um por uma Instituição Pública. A escolha do Fundo que gerirá a conta individual de capitalização será feita livre e responsabilmente por cada trabalhador.

Os fundos públicos e privados elegíveis para a gestão das contas individuais de capitalização serão expressamente seleccionados para o efeito com base num conjunto exigente de requisitos estabelecidos pelo Estado, a quem competirá a sua permanente supervisão. Para reforço das garantias dos contribuintes, os fundos públicos e privados eleitos para a gestão das contas individuais de capitalização serão obrigados a possuir um seguro de garantia de capital e obedecer a regras prudenciais de gestão de activos.

O modelo misto proposto pelo PSD abrangerá todos os trabalhadores por conta de outrem que, a partir da respectiva data de entrada em vigor, façam os primeiros

descontos para a segurança social, bem como os trabalhadores independentes com idade inferior a 35 anos na data de entrada em vigor do novo modelo (incluindo os que descontam igualmente como trabalhadores por conta de outrem).

É igualmente admitida a possibilidade de os trabalhadores por conta de outrem com idade inferior a 35 anos, já inscritos na segurança social à data da entrada em vigor do novo modelo, aderirem voluntariamente ao sistema misto. Os restantes contribuintes não serão abrangidos pelo novo modelo, continuando as suas pensões a ser asseguradas pelo actual sistema de repartição.

Dado que os contribuintes abrangidos pelo novo modelo misto deixarão de canalizar a totalidade dos seus descontos para o sistema de repartição, será necessário, durante o período de transição, assegurar a transferência para este sistema de recursos financeiros que permitam garantir o pagamento integral das pensões.

Do ponto de vista do PSD, **a solução mais adequada para assegurar o financiamento do período de transição é o recurso ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social**, sem prejuízo da utilização de outras fontes de financiamento, como é o caso das avultadas verbas actualmente dispendidas no financiamento das auto-estradas sem portagem – SCUT. O PSD considera igualmente que, na estrita medida do necessário face à adesão ao novo sistema por parte dos trabalhadores por conta de outrem já inscritos na segurança social com idade inferior a 35 anos, que se **justifica recorrer à emissão de dívida pública consignada de longo prazo até ao montante máximo de 9 mil milhões de Euros**.

O recurso à emissão de dívida pública consignada de longo prazo já foi adoptado noutros países que fizeram, também, a passagem para um modelo misto de segurança social, como é o caso da Holanda e da Suíça. Mais recentemente, outro país, a Polónia, adoptou em 2002, um modelo misto de repartição e capitalização, recorrendo, de igual modo, à emissão de dívida pública para o período de transição, tendo esta operação sido expressamente

autorizada pela Comissão Europeia. Outros Estados-membros da União Europeia, como a Eslováquia e a Hungria, adoptaram também, entretanto, soluções semelhantes.

O PSD sabe que a realização, absolutamente necessária, desta transição de modelo comporta custos. Mas isso não nos deve fazer perder de vista dois aspectos essenciais: por um lado, em qualquer dos cenários esse custo é claramente inferior ao que os Portugueses terão de suportar no futuro para assegurar o pagamento das pensões, caso se mantenha o modelo de repartição pura, condenado a prazo, que o Governo persiste em manter; por outro lado – e o mais importante – o PSD não se resigna a assistir à degradação da segurança social e das pensões dos Portugueses com o argumento de que o preço a pagar pela sua sustentabilidade futura é alto. Demasiado alto será, esse sim, o preço da inércia e o preço que as gerações futuras serão chamadas a pagar pela irresponsabilidade dos actuais decisores políticos.

Em suma: **Portugal necessita de um novo modelo previdencial, de um modelo que reforce as garantias de segurança jurídica não só às novas gerações mas também aos actuais e futuros beneficiários, permitindo assegurar a sustentabilidade da segurança social sem as permanentes e progressivas reduções das pensões a que o actual inevitavelmente conduz.** É em nome dos mais jovens, mas também de todos aqueles que ao longo de muitos anos têm vindo a contribuir para pagar as pensões de hoje, que o PSD tem a obrigação moral de apresentar esta proposta.

A actual Lei de Bases da Segurança Social, muito embora comporte já um grande número de princípios e regras compatíveis com o modelo desejado pelo PSD, não permite, contudo, a sua plena aplicação. Nesse sentido, justifica-se a introdução das necessárias alterações, sem prejuízo naturalmente das modificações que a aprovação do presente projecto de Lei igualmente implicará ao nível da legislação complementar aplicável. Esse será, certamente,

um trabalho legislativo necessário, urgente e exigente. Mas cuja elaboração pressupõe, naturalmente, a alteração da Lei de Bases que agora se propõe.

Nestes termos, ao abrigo das disposições regimentais e constitucionais aplicáveis, os Deputados abaixo assinados do Grupo Parlamentar do PSD apresentam o seguinte projecto de Lei:

Artigo 1.º

Os artigos 5.º, 24.º, 27.º, 34.º, 38.º, 40.º, 46.º, 47.º, 76.º, 94.º, 96.º, 100.º, 103.º, 106.º, 110.º, 111.º, 113.º e 121.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro (Aprova as bases da segurança social), passam a ter a seguinte redacção:

“Artigo 5.º

Composição do sistema

1 - (...)

2 - (...)

3 - (...)

4 - (...)

5 - O sistema complementar articula-se com o subsistema previdencial nas situações em que uma parte da quotização do trabalhador se destina a ser afectada a uma conta individual de capitalização transferível, nos termos previstos no artigo 46.º, n.º 4.

6 - As contas individuais de capitalização são geridas por fundos de pensões expressamente seleccionados para o efeito com base num conjunto exigente de requisitos estabelecidos pelo Estado, a quem compete a sua permanente supervisão.

7 – Pelo menos um dos fundos de pensões a que se refere o número anterior é obrigatoriamente gerido por uma instituição de direito público.

8 - Cabe ao trabalhador proceder à livre escolha do fundo de pensões que gere a respectiva conta individual de capitalização.

9 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, a colecta das quotizações é feita de forma centralizada pelo sistema público de segurança social, cabendo a este proceder à transferência da parte das quotizações dos trabalhadores que se destinam a ser afectadas a contas individuais de capitalização para os fundos de pensões por estes escolhidos.

Artigo 24.º

Administração do sistema

1 - Compete ao Estado garantir a boa administração do sistema público de segurança social e do sistema de acção social, bem como assegurar uma adequada e eficaz regulação, supervisão prudencial e fiscalização do sistema complementar.

2 - As diferentes eventualidades protegidas no âmbito do sistema público de segurança social são obrigatoriamente objecto de gestão autónoma, nos termos da lei.

Artigo 27.º

Objectivos

O subsistema previdencial, assente num princípio de solidariedade de base profissional, visa garantir, em articulação com o regime complementar no caso das pensões de velhice sempre que uma parte da quotização do trabalhador seja afectada a uma conta individual de capitalização, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho, perdidos em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas.

Artigo 34.º

Condições de atribuição das prestações

1 - A atribuição das prestações depende da inscrição no subsistema previdencial e, nas eventualidades em que seja exigido, do decurso de um período mínimo de contribuição ou situação equivalente, estabelecido por lei.

2 - (...)

3 - (...)

Artigo 38.º

Princípio de convergência das pensões mínimas

1 - (...)

2 - As pensões cujo valor, adicionada a prestação complementar devida nos casos em que uma parte da quotização do trabalhador tenha sido afectada a uma conta individual de capitalização à prestação atribuída pelo sistema público de segurança social, não atinja o valor mínimo previsto no número anterior correspondentes às suas carreiras contributivas são acrescidas do complemento social previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º, de montante a fixar na lei.

3 - (...)

4 - (...)

5 - (...)

Artigo 40.º

Quadro legal das pensões

1 - (...)

2 - Os beneficiários com mais baixas remunerações beneficiam de diferenciação positiva das taxas de substituição, nos termos da lei, sem prejuízo do princípio da contributividade.

3 - (...)

Artigo 46.º

Quotizações e contribuições

1 - O montante das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem e das contribuições das entidades empregadoras é o resultante da aplicação da taxa contributiva, calculada sobre as retribuições dos trabalhadores, que respectivamente for fixada, nos termos da lei.

2 - O montante das quotizações dos trabalhadores independentes é fixado por lei.

3 - (...)

4 - Uma parte da quotização dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes pode ser afectada a contas individuais e transferíveis de capitalização, nos termos da lei, sem prejuízo da salvaguarda dos direitos adquiridos e em formação.

5 - A igualdade de tratamento fiscal é assegurada, independentemente da natureza jurídica, pública ou privada, do fundo de pensões a quem foi confiada, pelo trabalhador, a gestão da conta individual de capitalização.

6 - A percentagem da quotização dos trabalhadores que pode ser afectada às contas individuais a que se refere o número 4 é fixada por lei, tendo em conta a sustentabilidade financeira do subsistema previdencial e o princípio da solidariedade.

7 - O pagamento das quotizações é sempre realizado junto das instituições do sistema público de segurança social, mesmo nos casos em que parte delas se destine a ser afectada a contas individuais de capitalização.

Artigo 47.º

Responsabilidade pelo pagamento das contribuições

1 - As entidades empregadoras são responsáveis pelo pagamento das contribuições por si devidas e das quotizações correspondentes aos trabalhadores ao seu serviço, devendo

descontar, nas remunerações a estes pagas, o valor daquelas quotizações, mesmo nos casos em que parte destas se destine a ser afectada a contas individuais de capitalização.

2 - Em caso de evasão contributiva do empregador, a instituição do sistema público de segurança social responsável pela colecta substituir-se-á ao empregador mediante requisição de fundos ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, cabendo-lhe desencadear os mecanismos legais para se ressarcir deste adiantamento e saldar a dívida contraída junto do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

3 - (anterior n.º 2)

4 - (anterior n.º 3)

5 - (anterior n.º 4)

Artigo 76.º

Confidencialidade

1 - As instituições abrangidas pela presente lei devem assegurar a confidencialidade dos dados de natureza estritamente privada de que disponham, relativos à situação pessoal, económica ou financeira de quaisquer pessoas ou entidades.

2 - (...)

Artigo 94.º

Composição

1 - (...)

2 - Os regimes complementares legais visam a cobertura de eventualidades ou a atribuição de prestações em articulação com o sistema público de segurança social, nas situações previstas na lei, em particular nos casos em que uma parte da quotização do trabalhador seja afectada a uma conta individual de capitalização.

3 - Os regimes complementares contratuais visam a atribuição de prestações complementares na parte não coberta pelo subsistema previdencial ou por regimes complementares legais, bem como a protecção face a eventualidades não cobertas pelo subsistema previdencial.

4 - (...)

5 - Os regimes complementares podem ser da iniciativa do Estado, de empresas, associações sindicais, associações de empregadores ou associações profissionais.

Artigo 96.º

Natureza dos regimes complementares obrigatórios

Os regimes complementares legais assumem natureza obrigatória sempre que uma parte da quotização do trabalhador de destinar a ser afectada a uma conta individual de capitalização, sem prejuízo de outras situações previstas na lei.

Artigo 100.º

Sucessão

Em caso de morte do titular dos direitos a que se refere o artigo anterior é assegurada a transmissão dos mesmos aos respectivos sucessores, nos termos da lei.

Artigo 103.º

Regulamentação

1 - O sistema complementar é objecto de regulamentação específica que:

- a) (...)
- b) Preveja a articulação e harmonização com o sistema público de segurança social, em particular nas situações em que parte das quotizações obrigatórias dos trabalhadores for transferida para uma conta individual de capitalização;
- c) Estabeleça a obrigatoriedade de um seguro de garantia de capital sempre que parte das quotizações obrigatórias dos trabalhadores for transferida para uma conta individual de capitalização;

(mantém-se o texto das alíneas c) a p), devendo as respectivas letras ser alteradas)

2 – (...)

Artigo 106.º

Mecanismos de garantia de pensões

A lei estabelece os mecanismos de garantia de pensões através da mutualização dos riscos, devidas no âmbito do sistema complementar, bem como no âmbito dos regimes a abranger nos termos do n.º 2 do artigo 31.º, tendo por objectivo o reforço da respectiva segurança.

Artigo 110.º

Formas de financiamento

1 - As prestações substitutivas dos rendimentos de actividade profissional, atribuídas no âmbito do subsistema previdencial, são financiadas, de forma bipartida, através de quotizações dos trabalhadores e de contribuições dos empregadores.

2 - As prestações complementares atribuídas em articulação com o sistema público de segurança social nos casos em que uma parte da quotização do trabalhador seja afectada a uma conta individual de capitalização são financiadas pela percentagem a que se referem os números 4 e 6 do artigo 46.º.

3 - (anterior n.º 2)

4 - (anterior n.º 3)

5 - As despesas de administração e outras despesas comuns do sistema público de segurança social são financiadas através das respectivas fontes, na proporção dos respectivos encargos, no quadro da gestão autónoma das diferentes eventualidades.

6 - (anterior n.º 5)

Artigo 111.º

Capitalização pública de estabilização

1 - Reverte para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social uma parcela do valor correspondente à percentagem das quotizações dos trabalhadores não transferidas para contas individuais, nos termos fixados por lei.

2 - Os saldos anuais do subsistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras efectuadas pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, revertem para este e são geridos em regime de capitalização.

3 - A ocorrência de condições económicas adversas que originem acréscimos extraordinários de despesa ou quebras de receitas, bem como a necessidade de assegurar o cabal cumprimento das obrigações assumidas pelo subsistema previdencial, podem afastar a aplicação do disposto nos números anteriores, por decisão fundamentada do membro do Governo responsável pela área da Segurança Social.

Artigo 113.º

Regime financeiro

O regime financeiro do sistema de segurança social deve conjugar as técnicas de repartição e capitalização, de forma a ajustar-se à evolução das condições económicas, sociais e demográficas.

Artigo 121.º

Salvaguarda dos direitos adquiridos e em formação

1 - (...)

2 - O disposto no n.º 4 do artigo 46.º aplica-se obrigatoriamente apenas aos trabalhadores por conta de outrem que iniciem a sua carreira contributiva a partir da data de

entrada em vigor da regulamentação da presente lei e aos trabalhadores independentes com idade igual ou inferior a 35 anos nessa mesma data.

3 - O disposto no n.º 4 do artigo 46.º aplica-se igualmente aos beneficiários do sistema com idade igual ou inferior a 35 anos, que assim o requeiram, a partir do ano imediatamente subsequente ao da sua adesão voluntária.”

Artigo 2.º

A percentagem da quotização dos trabalhadores que pode ser afectada às contas individuais de capitalização a que se referem os números 4 e 6 do artigo 46.º da Lei nº 32/2002, na redacção dada pelo presente diploma, é de 6%.

Artigo 3.º

O período mínimo de contribuição ou situação equivalente a que se refere o artigo 34.º, n.º 1, da Lei nº 32/2002, na redacção dada pelo presente diploma, no caso da pensão de velhice, é de quinze anos com um mínimo de cento e vinte dias de pagamento registados por ano.

Artigo 4.º

A parcela do valor correspondente à percentagem das quotizações dos trabalhadores não transferidas para contas individuais a que se refere o artigo 111.º, n.º 1, da Lei nº 32/2002, na redacção dada pelo presente diploma, é de dois a quatro pontos percentuais até que o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões do subsistema previdencial por um período mínimo de dois anos.

Artigo 5.º

O Governo aprovará as normas necessárias à execução da presente lei no prazo máximo de 180 dias.

Palácio de S. Bento, 20 de Outubro de 2007

OS DEPUTADOS,